

山県有朋と地方自治制度確立事業：参事院議長就任を中心として

著者	長井 純市
出版者	法政大学史学会
雑誌名	法政史学
巻	45
ページ	88-119
発行年	1993-03-24
URL	http://hdl.handle.net/10114/10487

山県有朋と地方自治制度確立事業

——参事院議長就任を中心として——

長 井 純 市

はじめに

一 参事院議長就任以前

1 前史

2 地方問題との出会い

二 参事院議長長期

おわりに

はじめに

本稿は、大日本帝国憲法の制定と国会の開設が実現するまでの時期、即ち明治国家形成期において地方自治の立法化という政策課題を選び取り、その達成に努めた山県有朋という政治指導者を考察することを目的とするが、その出発点における参事院議長時代の行動と考え方を解明しようとするものである。

最初に、山県を対象とする数少ない伝記的な研究に触れておきたい。今から三〇年以上前に書かれた岡義武『山県有朋——明治日本の象徴^①——』は、山県研究における名著である。副題に示された明治日本というものが、どのようなものであるかを同書は定義していないので内容から判断するほかはないが、恐らく、いわゆる藩閥政府と政党勢力の競合、そして後者の台頭という国内政治上の動きと、条約改正の達成、そして日清・日露両戦争における勝利を通じての欧米先進国との対等性の獲得という対外関係上の動きの二つの要素が込められているものと思われる。そして、山県はそのいずれにも重要な役割を演じたという意味で明治日本の象徴という副題が付されたのであろう。しかし、その役割に対する岡氏の評価は厳しく、山県を権力への執

着心の強い政治指導者として描いている。⁽²⁾特に、同書末尾の象徴的な記述が岡氏の山県観を最も良く表わしている。

即ち、ほぼ同時期に亡くなった山県と大隈重信の葬儀について、前者の国葬への参会者が予想外に少なかったことと、後者の国葬へのそれが膨大な数に上ったことを比較し、国葬という言葉から国国民葬という言葉をいわば引き算すると「民」が足りない、つまり山県の政治姿勢は民衆不在のものであったという結論を導き出すのである。⁽³⁾確かに、山県は直接に民衆に訴えかけることをしなかったし、その様にして民衆を支持基盤に組み込み、勢力の拡大に努めた政党という存在に対しては一貫して嫌悪感を抱いていた。例えば、明治前期から山県の秘書官などを務め、長年にわたって側近として仕えた中山寛⁽⁴⁾郎の次の発言はそうした山県の政治姿勢の傍証となるものであろう。この史料は、大正五年八月（日付なし）大隈内閣の末期に中山が後継内閣の見通しについて山県に書き送った書翰の草稿と見られるものの一節である。

帝国ニ在リテハ当分ハ英米ノ如ク党人輩交ル交ル政權ヲ掌握シ安全ニ国政ヲ料理スルコトハ到底難望一時中立的内閣ヲ組織シ兩党（立憲政友会と立憲同志会、長井註、以下同じ）間緩和ヲ計リ候外有之間敷ト奉愚考

山県有朋と地方自治制度確立事業（長井）

候。去り連二十年前ハ不知今日ト相成リ候テハ最早政党撲滅ハ断念之外有之間敷、斯ク考へ来候ハ、御考慮之程如何可有之歟奉伺度候。

この様に山県が政党を嫌悪したのは、地方自治の立法化に努める段階を見る限りにおいて、彼が府県会などの機構を人々が国政に参加するまでの訓練の場として、また地方行政の効率化を図る場として捉えていたのに対して、政党側の人々が自己の政見を表明する場として、あるいは一部の利益追求の場として利用し議事の紛糾を招くことがあったためである。この姿勢を山県の狭量さと評価する見方もある。しかし、彼は明治前期において積極的に地方の視察を行い、地方有力者（彼らもまた民衆である）とのコミュニケーションを取ることに努めていた。そして、その中から地域に密着した切実な問題の解決に努める穩健着実な地方民の存在を彼なりに実感していたのである。本稿では、そうした民衆と山県との出会いを具体的な事例と共に紹介したいのである。そして、山県の言う超然主義の実体的な面を見出したいのである。次に、岡氏は山県の権力基盤の一つとしていわゆる山県閥と呼ばれる人的結合を指摘している。そして、別書においてはそれに所属する人々が政党人を上回る統治能力を有していたとも指摘している。⁽⁶⁾本稿

は、主に地方官から貴族院議員へと転身する中で山県閥に属した人々の山県の政治姿勢に対する共感の背景についても説明を試みたい。とはいえ、もとより本稿は山県の全生涯をカバーするものではないので、岡氏の結論を全面的に変えることは出来ない。しかし、従来見落とされていた点に光をあて今後の指針を得たいのである。

次に、前書とほぼ同じ頃に書かれた藤村道生『山県有朋』⁽⁷⁾は、山県を典型的な絶対主義政治家と捉え、彼の政治指導が究極的に太平洋戦争での悲惨な敗北への道を用意したという見方を取っている。そして、山県を中心として出来上がった地方自治制度に対しても、「地方機関を専制権力の下部構造として確保」⁽⁸⁾したものの、さらに「民主的な自治制度を発達させるためならば、僅かに数カ月もしくは二年の期間を待って国会の審議にかけ、民衆の同意のもとに制定するべきであった。それをしないで官僚の手で専決したことは、山県ら地方制度編纂委員が、地方制度を自治権として把握せず、むしろ自治にたいする制限として国家的義務を強調することに急だったからで、その反民主的性格はきわめて露骨であった」⁽⁹⁾という様に、きわめて厳しい評価が下されている。しかし、今日では明治国家を絶対主義の段階とする歴史観は大きく揺らいでおり、藤村氏の見方をそ

のまま受け入れることは考えられないのではなからうか。さらに、確かに当時の地方自治制度は官僚の手によって作られ、今日的な価値観から見て自治的な要素が少ないことは否定出来ない。しかし、同時代的な理解の上に立てば、少なくとも欧米先進国から承認される制度であったのであり、条約改正の達成に当たって障害となるものではなかった。したがって、そのレベルを越える「民主的」な制度を創出することは当時にとっては困難であったであろう。これに加えて、先に略述した様に山県は、地方自治の立法化に当たって地方の実情把握に努めていたのであり、ここでもそうした一面を評価したいのである。なお、細かい点に立ち入るならば、出来上がった市制町村制や郡制、府県制のいわば最高責任者が山県であったにせよ、それらが全面的に山県の理念を具現したものであるか否かについては疑問がある。例えば、山県による地方自治の立法化の過程でその主要なスタッフの一人であった大森鍾一の伝記⁽¹⁰⁾を読んだ中山は、その市制町村制に関する記述箇所「立案者ハ井上毅氏」⁽¹¹⁾との書き込みをしている。そして、既に拙稿で指摘した様に、山県と井上毅は細部において必ずしも考えが一致しないことがあったのである。さらに制度論的な理解ではなく政治的な理解の上に立つならば、地方には地

方なりの政治的活力が見られたのであり、こうした点への検討は今後の課題としたい。

第三に、前二書とは反対の立場から、即ち山県をその外交感覚を手がかりとして積極的に評価したのが、伊藤隆、ジョージ・アキタ「山県有朋と『人種競争』論」である。

同論文は、その冒頭に山県を回想した原敬の言葉、即ち山県がいる限り日米戦争は起きないという言葉を用いし、有色人種である日本人の国際社会におけるあり方を提起した山県のセンス（人種競争というイメージを生まない様に振る舞うべきであるというもの）は優れたものであったと評価している。山県のイメージについては、本稿もこの論文に負うところが大きい。その中で指摘されている山県の慎重さなどの性格的特徴は本稿の基底を貫くものである。例えば、昭和三年八月（日付なし）に中山寛六郎が对中国問題にてこずっていた田中義一首相に宛てた書翰の草稿とみられる一節において、山県的外交姿勢を次の様に回想している点は象徴的である。

日支親交之大切ナル事日露戦役当時英米ノ新聞記者ニ
含雪公説述セラレ、其折之通訳ヲ命セラレ今ニ其要旨
ヲ切タニ記憶致シ居候。朝鮮トイハス、満州トイハ
ス、旅順ト云ハス支那独力ニテ平和ヲ保持シ難キ場合

山県有朋と地方自治制度確立事業（長井）

ハ、日本ハ極東平和ノ為メ不得止全力ヲ尽シテ支那ヲ
扶助セサレハ、自国ノ平和ニ危害ヲ来ス事必然トノ意
味ナル様記憶致居候。今日猶同様事ト存候。英米人ヲ
シテ日本ノ策、殊ニ対満政策ニ無誤解様致サセ度モノ
ニ御座候。

伊藤・アキタ論文は、この様な山県のセンスに注目すると共に、前記藤村氏の著書に代表される従来の山県イメージに対する反論であったと考えられる。しかし、前述の通り、今日では山県の政治姿勢を日米戦争と結び付ける歴史像が成立するとは考えにくいではなからうか。また、同論文は山県の晩年において秘書官を務めた入江貫一の回想録に依拠するところがあり、そのためにやや顕彰的に過ぎるのではなからうかと思われる記述がある。その点に関する疑問として、この入江の著書を読みつ、自らの体験から簡単な感想を同書の中に書きつけた中山の言葉の一つの例として挙げてみたい。中山は、「故星亨、原敬両氏等と公とは性格において全く相反する所が多いに係らず、尚ほ一道の気脈相通する点があったのは主として両者に於ける智能の交渉が人一倍鋭敏であったからだと思ふ」という記述箇所に、「此両氏ハ正直ナル人物テアリシ故ナリ」と書き添えている。この書き込みは、星、原両人の正直さに

対して山県もまたその様に対応したとも読めるし、あるいはまた兩人の正直さを山県が巧妙に利用したとも読めるが、中山から見ると限りにおいて後者のイメージが強かったのではなからうか（もっとも、その実態はそれら両方の事態を含めた駆け引きの連続であったのであろう）。本稿は、そうした山県の巧妙さや、さらには欠点ないし弱点とも考えられる点についても、参事院議長就任前後の時期を対象として考えてみたいのである。

なお、明治国家形成期の政治状況を地方経営という概念で分析した優れた研究として御厨貴『明治国家形成と地方経営⁽¹⁹⁾』がある。地方から発するさまざまな問題を中央政府で処理する過程で政策上の競合関係を生じ、その中から内閣制度の発足や国会の開設などの解決策を導き出すという同氏の見方の有効性に本稿も触発されている。但し、本稿はその様な地方問題解決の装置としての地方自治の立法化という点により重点を置き、そこでの山県の役割に対する評価を導き出すことによって従来の山県イメージの転換を図りたいと考えているのである。

一 参事院議長就任以前

1 前史

地方自治制度の確立事業に着手するに至ったきっかけについて、山県は晩年に国家学会での講演で次の様に語っている。即ち、最初に明治十四年十月の国会開設の勅諭を挙げ、それ以後立憲制度の準備作業が進む中で同十六年十二月内務卿に就任し、プロシアの地方自治制度を創出したスタインの回想記に接し、地方自治制度が国民に公徳心を養わせると共に行政参加の経験を積ませ、さらに中央政局の変動を地方行政に波及させないなどの点で有効であることを知ったという。そこで国会開設の前に地方自治制度の確立を急いだのである。この回想は、彼が立憲制度の確立に足跡を残そうという野心を抱いたものと解釈出来る。既に彼は徴兵制度の確立者としての名誉を得ていたのであったが、立憲制度の確立もまた彼にとって魅力的なものであったということである。したがって、山県による地方自治の立法化の作業を検討するには、この時期から始めるべきなのであろう。しかし、その前に山県より先に中央政府の権限を一部地方へ委譲する必要性について主張し、のちに山県による作業にも影響力を行使することになる青木周蔵や井上馨、伊藤博文などの明治初年の動きについて触れておきたい。それは、地方自治の立法化という政策課題の重要性を伝えると共に、その主導権を取ろうとする競合者の

中で山県を位置付けることにもなる（なお、立法過程での競合の状況については別稿に期したい）。

管見の限り、山県が地方自治制度に初めて出会ったのは、明治二年から翌三年の洋行の時である。当時ベルリン駐在公使であった青木の周旋でプロシアの外務省通商局長ライハルトと会談した山県は、同人より次の様な談話を聞いている。

我孝国に於ける国民兵役の義務は、自治の制度に伴ふて発生するものなり。詳言すれば、全国各町村の人民は、給金を受けずして各自ら其の町村の公共事務を自治し、併せて其の区域の行政を掌るの権利及び義務を有すると共に、一朝事あるときは、一身を犠牲として敵国と戦ひ、以て奉公の義務を尽すべき者なり。是れ国民皆兵制度の由て起りし根本主義なり。⁽²¹⁾

青木の自伝に出てくるこのエピソードは、のちに導入された名譽職を想起させ興味深い。のちに、山県はこの時のことを青木宛の書翰で次の様に感慨深く語っている。⁽²²⁾

小生欧州漫遊ヲ回想スルニ范乎トシテ如夢。錦地滞留中外務官ライハルト氏勸諭スルニ暫時歩ヲ止メ独逸学ヲ可学トノ一語今尚存耳底。然トモ小生晩学又無効驗奈何、故ニ少年輩ヲシテ渡欧留学セシメントス、若生

山県有朋と地方自治制度確立事業（長井）

十年之後在生セハ此一語必可悔ト談笑セシハ既二十有四年前也。又老兄之熟知セラル、所嗚呼。

この書翰を書いた当時既に山県は地方自治の立法化に着手しており、そうした状況の中でライハルトの談話を改めて思い出したということなのであろう。しかし、それはライハルトとの出会い以来彼が地方自治の立法化に従事し続けて来たということの意味しない。ライハルトの談話の重点はあくまでも徴兵制度にあったし、山県が地方自治の立法化に乗り出した跡を見出だすことも出来ない。さらに、青木自身が伊藤と共に、既に地方自治の立法化に着手した山県への書翰において軍制改革に努める様勧告しており、山県の地方自治制度確立事業に対する期待が薄かったのではないかととも考えられるのである。明治十七年二月十五日付青木宛山県書翰には次の様に述べられている。⁽²³⁾

内外政治之計画ニ付屢貴論ヲ忝シ細思熟読高論致敬服不啻候。就中軍制之一事ニ付小生渡欧之儀懇切之貴教奉鳴謝候。万年之基礎ヲ確定シ内政之組織ヲ改正更革シテ自在ニ活動スルハ如貴命軍制ニ第一着手無之而者一国之運命ヲ維持スル事万々無覺束候。春畝帰朝後全ク貴按ト同一轍之論ニシテ遂ニ今般陸軍卿（大山巖）軍制為取調各国巡視之議一決、明日発鑑直ニ欧州ニ向

ヒ候。随行員ハ三浦（梧楼）中將、野津（道貫）少將、桂（太郎）大佐等其他連隊長及ヒ會計官十有余人ニ候。陸軍卿始メ随行之諸將校貴地到着之上ハ万事可然御媒介希望ニ不堪候。勿論軍制上ニ付而ハ充分其實ニ当ルハ小生之覺悟ナレハ如貴論今一回渡欧之儀ハ実ハ所切望故老人然トシテ仮令進取之氣象ニ乏布モ一笑又宿意ヲ遂候時機可有之候。

この書翰は、ことによると青木と伊藤が山県の地方自治制度への取り組みをやめさせようとする積極的な動きを暗示するものであるとも解釈出来るかも知れない。いずれにせよ、この頃の青木は山県の地方自治制度への取り組みに対して熱意を示していた様には見えないのである。後年、徳富蘇峰によって編纂された『公爵山県有朋伝』を読んだ中山は、地方自治制度関連の記述の中で清浦奎吾の回想記事の箇所に、「青木ハ外務次官（明治十九年三月〜二十二年十二月）ノ時度々独乙ノ憲法（政）治ノ基ハグナイストノ英国自治制ノ調ト其独乙国エ実施ノモノモデアルト山県公ニハナシタ」と書き込んでいる。そうだとすれば、青木の山県への本格的な協力はやはり明治二十年一月の地方制度編纂委員就任の頃からなのであろう。事実、それまでの間青木は後述する様に木戸孝允や井上馨を相手として地方

自治制度への熱意を語っていたのである。

したがって、先に見たエピソードは、後に山県の功績として定着した地方自治制度の確立事業に、青木自身がいかにか早くから関わっていたかを書き残そうとしたと解釈すべきものであろう。このエピソードのあとには岩倉使節団の副使として渡欧して来た木戸と青木が地方自治制度について語り合ったことが詳しく述べられている。ここでは、木戸が「自治とは果たして如何なる意味なるや」と質問したのに対して、青木が「自治とは読んで字の如く、郡県市村の人民が其の郡県市村に関する公共事務を政府の干渉なく、一定の法律に準拠して自ら処理するの謂なり」と答へ、さらにその歴史的由来や旧長州藩の制度との類似性などの説明に木戸が感動したとある。その記述にはやや誇張があるのではないかとも思われるが、こうした青木と木戸との共鳴は確認出来る。周知の通り、木戸は、廃藩置県以来の中央政府の地方に対する統制力の過大さと地方の経済的困窮、さらに初代内務卿に就任した大久保利通のそうした問題に対する改善策を全く不十分と見るなど、絶えず不満を抱き続けていた。彼はそうした不満を明治九年十二月に太政大臣三条実美・右大臣岩倉具視に宛てて建議したが、その中で地方の問題に関連して主に財政困難の救済を目的と

して、地租改正の施行延期・税額軽減、地方会計制度の確立、民費の町村会への付議などを主張していた。⁽²⁷⁾ こうした意見を青木にも率直に語っていたのである。明治九年四月三十日付青木宛書翰⁽²⁸⁾において木戸は次の様に述べている。

弟、初発ヨリ郡県之目的ヲ一定シ七百年來之制度ヲ一變可致ト熱心存込候モ、只管全國之形成ヲ熟視シ將來ヲ慮リ候而ヨリ發動候事ニ付、其始頑陋之徒不容易妨害ヲナシ候得共漸版籍奉還ヨリ大ニ名義ヲ収メ、先大體之制度一ニシ往々一般之人民之幸福ニ着目イタシ候ニ付而ハ、大權之ムヤミニ中央ニ而已高マリ諸県ハ如奴隸御座候而ハ却而國家之不幸ニ付、一県一県モ大憲之中ニ獨立候テコソ人民亦其氣象伸暢可致ト相考爾後專ラ心ヲコ、ニソ、キ候得共不如意ニ八九而已ナラス人間行路容易ニ無之候。(中略) 県令、参事而已之活用ハ甚危シ。然シ分權之上ハイカ様トモ好趣向ハ有之申候。是等ハ弟之確視候而毫モ不疑トコロナリ。

木戸は、この様な地方分権などの諸要求が大久保内務卿によって一向に取り上げられないと見て、大久保にその不満を爆発させた(禄制処分において旧薩摩藩に特例を認めた措置は特に木戸を憤慨させた)ことを、翌十年一月十三日付の青木宛書翰⁽²⁹⁾において「民生之有様ヲ想察候而ハ不堪

惶慨候事モ不少候。終ニ大久保ニ内務ヲ退去可致マテ發言イタシ申候。極密々々。知レルト却而不宜候也。嗚呼。」と告白している。こうしてドイツで青木が得た地方自治に関する識見は、木戸によって政治的な力を得るかの様に見えるが、木戸が西南戦争中に死去したために、別の人物に変わった。それが、井上馨である。

井上は、明治九年六月に洋行に出、同十一年七月に帰国するまでの間に青木と会い、地方分権の必要性について意見統合した。井上は、亡くなった木戸の遺志を継承しようとしていた。明治十一年二月十四日付山田顯義司法大輔宛の書翰⁽³⁰⁾で帰国を予定しつつあった井上は次の様に書き送っている。

何レ中央政府當時之儘永続スルハ良策ニアラス。何分欺ウ地方ニ分附シ、地方官ハ又人民ニ從テ之ヲ不与时ハ、人民実ニ愛國之情ハ日々薄ク相成、国力却テ退歩スヘキ様相考ヘ申候。木翁モ遠行、実ニ御互協力同心、責テハ同氏平生之宿志ヲ続キ候様仕度候(後略)

既に井上は洋行出發後間もなく、明治十年五月二十一日付の三条太政大臣宛の書翰⁽³¹⁾においても「中央之威權追々御減殺無之テハ人民交際上ニ後來之大害ヲ生シ可申候。何卒政府ト人民日々其去離ヲ近ケ相成候様無之テハ全國ヲシテ

化開之社中ニ加入スル之域ニ至リ不申候。分テ御注意可要ト奉存候」と、ほぼ右と同趣旨のことを建言していた。そして青木に会ったことにより、彼の識見から学ぼうとしていた。例えば、明治十一年四月四日付青木宛井上書翰⁽³²⁾には「兼テ御願申上置候地方アドミニストレーション御組立之義者少々トモ御翻訳相済候分者船中拝見仕度奉存候間御持参被下候ハ、実以仕合申候」との申し入れをしている。そして、帰国後には大久保がトップにいる内務省に入り、地方分権の実現に努める積りであったのである。同年三月五日付沖守固（外務省少書記官）宛の井上書翰⁽³³⁾によれば、

早速伊藤（博文を沖が）御訪ヒ被成候由、且為邦家可賀御一言ハ伊藤之論吾輩粗陳述候目的ニ於テ異議無之由、定テコンスチチューションモナーキーニプレセン
トチーフラプリンシブルニシテ當時着手之順序ハ地方
エ分権スルヲ初トシタル事ヲ御陳述ト奉存候。（中略）
尚生之ボシションハ是非大蔵ヲ不為、内務之方ニ位地
ヲ得度相考ヘ申候間何トソ其辺ハ老台自時々伊藤エ御
迫込被下度候。実者分権一事ニ就而モ内務之關係至テ
大ナリ。方今ハ右省ニ非スシテハ事ヲ成シ候事甚タ六
ツケ數ト愚考仕候。（中略）自然伊藤ト将来施政之目
的反対シテ見込通り不被行時ハ実ニ生ハ未タ其時ニ至

ラサルト見做シ再洋行仕候間從学之心得ハ未タ全ク去リ不申候。尤伊藤モ同説。而シテ同氏ト帰來諸事談合之上大久保モ粗同意シ将来之手順相立候儀ニ候ハ、決テ再洋行ト云論ハ無之候。

と、今後の方針が述べられている。

一方、青木もまた井上に期待するところが大きかった。大久保が横死した直後、明治十一年五月二十六日付品川弥二郎内務大書記官宛の書翰⁽³⁴⁾において、青木は次の様に井上の内務省入りへの周旋を求めている。

伊兄、黒田（清隆、参議兼開拓長官）見込ニ而ハ世外兄ヲ何省ヘ向込ム胸算ナルヤ。弟之本心ニテ氣付ヲ云ハ差当リテモ差シツマリ而モ同兄ヲハ是非々々大蔵卿ニ致度候。然レハト而即今大印（大隈重信）ヲ叩キ出スワケモアルマシヨシ。又有之ニモセヨ頭立タル当路輩之黜陟ヲ容易ニ企候而ハ拙策ニ候間到底肩ヲ替サセ姑息スヘシ。就而ハ大（隈）ヲ工（部省）ニ、伊（藤）ヲ大（蔵省）ニ、井（上）ヲ内（務省）ニスルワケニ者不参ヤ。尤井ヲ内ニスルト申ニハ大ニ弟之私望モ有之候得共本人之考ニ而モ差当リ内部ニ着手シ漸次憲法政体之基礎ヲ郡県ニ立度トノ事ニ候間此段御合ニ而御周旋可相成、井、伊ヲ内、大之主宰トナサハ前途者政治

モ従前トハ違ヒ余程頼母敷見込モ有之申居候。(中略)
 世外兄之帰国ニ際シ百感蝟集之余リ来春頃一時帰国シ
 テ井、伊之事業ヲ翼成イタシ度ト決心シタリ。此条ハ
 井兄ノミニ洩置候間左様御含可被下候。

こうして、伊藤、井上、青木の三者が一致して立憲制度
 の実現を見通しながら、地方分権の制度化に乗り出すこと
 になった。ところが、井上が帰国してみると、故大久保利
 通の最後の功績とも呼ぶべき、いわゆる三新法(郡区町村
 編制法、府県会規則、地方税規則)が既に制定されていた
 のであった。三新法は、周知の通り、松田道之、井上毅両
 太政官大書記官を中心として作成されたものであり、従来
 の地方問題に対する解決のための装置として画期的なもの
 であった。⁽³⁵⁾伊藤が地方官会議の議長として、この三新法の
 成立に尽力したことを除けば、彼らがこれらの法律をどの
 様に評価したのかなどは不明である。僅かに、明治十一年
 六月十一日付で当時仏国博覧会の事務のために渡欧してい
 た松方正義大蔵大輔と鮫島尚信仏国駐在公使の兩人に宛て
 た伊藤新内務卿の書翰に、「久翁在世ノ時ニ段々申合セ、
 前述ノ政治上追日一步ヲ進メ、地方ニ県会ヲ為開、又ハ民
 費上等ノ事モ一ト改革ノ上、幾分カ前日ノ面目ヲ改メ、漸
 漸人民ノ公益ヲ謀候企ニテ、地方官会議ヲモ開設、已ニ其

山県有朋と地方自治制度確立事業(長井)

局ヲ結ブニ到候処、突然兇変ニ遭遇シ、翁ヲシテ其志ヲ成
 サシムル能ハズ、甚ダ遺憾ナリ。然シ此等ノ事ハ中止スル
 訳ニハ無之⁽³⁶⁾とあるのを知るのみである。いずれにせよ、
 彼らはさしあたってその実効性や問題点などを見定める立
 場となり、直ちにこれに代わる法律の立案に入ることは出
 来なかったに違いない。とすれば、帰国後の井上が、人望
 のないことを理由とする侍講などの反対に会いながら参議
 兼工部卿に就任し、内務卿の地位を逃したこともさして問
 題ではなかったであろう。なお、この三者の関係は山県が
 地方自治の立法化の主導権を握ってからも続いていた様で
 あり、青木が地方制度編纂委員に任命された明治二十年で
 はないかと年代推定される二月二十五日付の青木宛井上書
 翰⁽³⁷⁾には、その日の朝に伊藤を訪ねて来た山県が地方自治上
 の合議体について質問したということを後刻伊藤を訪ねた
 井上が聞き、「地方庁之関涉モ不為好手段人民之ライトヲ
 不認候而者国之強勢ヲ為ス不能」という井上の持論に基づ
 いて、さらに青木からも伊藤にその旨吹き込む様に依頼し
 ている。この段階で「山県之論」は、この井上の持論とは
 異なっていた様であるが、詳しくは分らない。ともあれ、
 結果として大久保の作った三新法という地方自治の立法化
 に対抗する形で、彼らと山県は新たな地方自治の立法化に

取り組むこととなったのである。

では、三新法の下での地方の政治状況を起点として地方自治の立法化に乗り出した山県にはどのような経緯があったのであろうか。次に、その点を見ていきたい。

2 地方問題との出会い

立憲制度の導入に当たって、明治十年代前半に諸参議がそれぞれの建議を三条、岩倉、有栖川宮熾仁(左大臣)の三大臣に提出したこと、そして、その最初が明治十二年十二月の山県の上奏であったことは広く知られている。その中の民会構想を述べた部分から彼の府県会に対する認識が読み取れる様に思われるので、その点に触れておきたい。彼は「尤至難たるは君民兩権の制定にあり。故に維新の誓文に基き竟に明治八年聖詔を下し漸次立憲の政体に馴致せんとす。於是此年地方官會議を開き今年に至り府県郡区の會を開けり。是事の緒に就く者にして從來の目的を達する順序を得たりと謂ふ⁽³⁸⁾へし」と述べて、三新法によって発足した府県会という議事機関に寄せる期待感を表明している。山県が、故木戸の遺志をどれほど受け継いでいたのかは分らない。しかし、大久保によって生み出された府県会という装置が、木戸の年来の主張と何ほどか合致するものであるとの認識を持っていたのではあるまいか。そして、そ

のような認識の上に立ってさらに「今幸に既に府県会の設立あり。其中巨擘の者の如きは何れの府県に於ても見易く知り易き所たり。故に此等の其人其徳識ある者を抜て之を以て一の議會を開き、先づ国憲の条件を議せしめ併せて天下立法諸種の事項に渉らしめ之を数年の経験に試みて、果して以て立法の大権を寄するに足れりとせば其時に至り変し民会となすも可なり。或は特撰議會の名を設けず、府県会中に於て投票を以て二、三の員を撰み一の議會を設置するも其宜きに從ふへし。又已に経験を試みし上は各撰媒撰の法を参伍錯綜し歳月を以て民会となすも亦可なり」との展望を表明していた。府県会開設当初において、その選挙や議員は不活発、不熱心だった様だが、この意見書に見る限り山県の寄せる期待感は大きかったと見るべきであろう。彼は、「海外自由説の人口に膾炙する傲慢自肆錯り認めて真個なる自由の主義なりとす。故に自己一人すら身を律し事を幹すること能はざる者にして官吏に抗論し尊長を凌轢して自ら得色ある者⁽⁴¹⁾」に代わって、「智にして賢なる⁽⁴²⁾」人々の登場を期待していたのである。つまり、彼は立憲政治への展望の下に、地方政治への参加者という観点を有していたといえよう。しかし、結果的にその後の府県会の展開はこうした山県の期待から大きく外れることになった。無論、

山県の見通しが甘かったと評価することは、苛酷に過ぎよう。山県はあるべき府県会の姿を念頭に置いて意見を述べたのだから。しかし、そのあるべき姿から外れる可能性についての配慮がどれだけ山県にあったのかは疑問である。後述する様に、民権派が活躍する府県会への対応策として彼は厳格な処分の必要性を訴えるのであるが、それはそうした配慮の稀薄さを反映するものではなかったかと思われるのである。

さて、次にその様な山県が伊藤の渡欧に伴って参事院長に就任する（明治十五年二月）事情を見てみたい。その経緯について、徳富蘇峰はその回想録において、「大久保時代には山県は寧ろ陸軍専門であった。しかるに大隈去って（明治十四年政変）後、明治政府が薩長土肥といった時代から、純乎たる薩長となった時に於ては、武人である山県をば愈々政治方面に進出せしむることにした。（中略）軍事以外の職務に関する新天地は、彼の前に開け来った」と述べている。しかし、参事院議長というポストへの就任が薩長政府強化にどれほど貢献するのかは疑問である。しかも、通常本来の長官（伊藤）が海外に出、その留守を預かる者（山県）の立場を考えた場合、重要事務は凍結されるものであるから、伊藤が山県にどれだけの期待を抱いてい

たのかも疑問である。さらに、山県自身がこの人事をどの様に捉えていたのかも分からない。一方、御厨貴氏はこれについて、山県がそれまで一般政務に対して比較的冷淡であり、軍事面にのみ限定して力を注いで来たので、伊藤が責任分担を引き受けさせようとした、と解釈されている。⁽⁴⁴⁾しかし、この場合でもやはり右に述べた様な疑問が残るのである。そこで、以下において山県の参事院議長就任が一定程度山県の地方問題への傾倒を前提にしていたこと、そしてその関心は伊藤の困惑を越えて高まっていたことについて論じ、その後内務卿就任に伴って地方自治の立法化の主導権を把握するに至るといふ見通しを示したい。

明治十五年五月の山県の上奏書「時弊を論じ政綱を振起せんとする方法を論ず」⁽⁴⁵⁾は、府県会を舞台として活動する民権派への嫌悪感を表明し、それに対して断固たる処分を下せる様な規則の制定と地方官吏の側の綱紀肅正を共に訴えている。民権派への不快感自体は格別山県に限ったことではなく、山県自身にとっても既に明治十四年十二月の意見書「土族救済建議」⁽⁴⁶⁾（その年の六月から八月にかけての北陸、山陰両地方視察の結果に基づくもの）において述べていた所であった。今回の上奏書において注目すべき点は、いまだ参事院議長に就任して間もない時期にも拘ら

ず、山県が地方の問題処理のために次の様な提言をしていることである。即ち、第一に地方の区画について「今全国三府四十一県タリト雖トモ其間山川ノ区域、民情ノ乖離強テ画一ノ制ニ從ハシム可ラサル者往々之アリ」との現状認識から、「或ハ割キ或ハ併セ務メテ地理人情ニ適合セシメ、郡区ノ小ナルニ至テモ亦章程、規則ヲ立テ適宜ニ之ヲ改正セサル可ラス」と提言し、第二に町村について「法律内ニ於テ細事干涉ノ權ヲ解キ其自治ヲ許シ其經濟ヲ隨所ニ任スルモ可ナリ」とし、第三に地方財政について「国庫ヨリ支弁スヘキ者ト地方ヨリ支出スヘキ者、或ハ連帶スヘキ者等ノ分界ヲシテ判然セシメ、人民ヲシテ疑惑スルコトナカラシムヘシ」と主張した。こうした主張が、参事院議長就任を契機として僅か数か月間で出来上がったとは思えない。さらに、同書の末尾では「夫国会ハ猶八年ノ後ニ在リ。欧州派遣重臣帰朝ノ後ニ於テ大ニ憲法ヲ立テ百般ノ政治ヲ皇張セラルヘキハ勿論ナレトモ、今有朋カ陳スル処ハ目下ノ急務ニシテ、八年ノ前即今日ヨリ著手シテ以テ世ノ狂瀾ヲ挽回シ、彼ノ国会開設ノ日ニ當リ聊蹉跎スルコトナク以テ斯民ヲシテ幸福ヲ得セシメント欲スレハナリ」と、伊藤への對抗心とも受け取られかねない発言を行っている。そして、そうした意欲を彼は欧州の地にいた伊藤自身にも伝え

ていた。明治十五年六月十六日付伊藤宛山県書翰は、右の意見書と思われる「別書」を読んでもらいたい旨を記し、それに続けて「地方制度の一点に至りては無論容易に変更すへからざる事に無之耳ならず、財政上困渋の今日に當り着手すへからざる事なれとも、小生平素の主論なれば論説遂に此一事に及び其儘書綴申候」と説明している。つまり、この頃既に山県は地方制度改革への思いを「平素の主論」と言うまでに考えていたのである。したがって、山県の参事院議長就任の背景には、こうした彼自身の内面的な受け皿とそれを察知した伊藤の配慮があったと推察されるのである。なお、こうした山県の意欲の高まりを知った伊藤も、本来渡欧の目的に地方制度の件が含まれていたこともあり、「中央政府の組織より地方自治の事に至る迄大概は不得不研究⁽⁵³⁾」として「国会を開くの前には、我が地方の組織、府県会の権限、選挙の方法等多少増損改定せざるを得ざる者あるべし。(中略)自治を組織するに至ては、其府県郡区の制法にも関渉せざるを得ず。自治の組織のことは現今我新聞紙の説く所、望む所の如き者に非ず、中央政権を分割して自治に混同する如きに非ずして、自治は自治の限界あり、中央政権は徹頭徹尾之が為めに蔽遮せらるゝことなし。固より自治には自治を許可するの詔勅ありて之を

制限す。州、県、郡行政の組織も又然り⁽⁵⁴⁾」との認識を得ていた。したがって、伊藤なりに憲法構想と合致する地方制度改革を行う積りであったのである。その伊藤が先の山県書翰を読んでどの様な感想を抱いたかは分からない。しかし、帰国後には両者が同じ政策課題に挑むこととなり、なんらかの折り合いが必要であるとの思いは抱いたであらう。そして、結果的には、伊藤が山県にこの課題を預ける様な形となり、その最終段階で伊藤の影響力が行使されることになったのである。

さて、山県の問題に戻ると、彼は一体どの様にして地方制度改革意見を「平素の主論」とするに至ったのであろうか。その解答を、その前後の地方視察に基づく彼自身の提言を伝える三つの事例から引き出したい。

最初に、先に触れた北陸、山陰両地方への視察において出会った鳥取県再置問題（明治十四年九月実現）とそれに対する山県の態度を取り上げたい。山県は先に触れた北陸、山陰視察の過程で七月十七日から同二十二日までの間鳥取地方に滞在した⁽⁵⁵⁾。当時、鳥取は明治九年八月以来島根県（県令は境二郎）に編入されており、既に本部泰（邑美・法美・岩井郡長）らの地元有志が同県再置の嘆願を政府に行っていた。山県は同県再置の腹案を持ちつつ同地を訪れ

たとも言われているが、それは明らかではない。同地滞留中、山県は本部、田中政春、岡崎平内（県会議長）、足立長郷（共斃社社長）らの再置派の有志者と会見している。この問題に対して再置促進の立場を取った山県の考え方を知るために、彼がその年の八月に記した復命書⁽⁵⁶⁾を検討したい。彼は、その中で最初に一般論として維新以来の府県の統廃合の弊害を指摘している。即ち、維新当初の「三府二六〇藩県」が当時「三府三七県」になったことを捉えて、「其廃置合併ニ至テハ率ネ一時ノ区画ニ出テ、所謂深ク山川向背ノ在所ヲ察シ、土宜ヲ視、民情ヲ察スルノ比ニ非サルニ似タリ。是ヲ以テ数年ナラスシテ民情ノ安ンセサル、習俗ノ一ナラサル所在区画ノ改正ヲ望ム者踵ヲ繼テ起ルニ至ル」との問題を提起した。そして、江戸時代の旧習を払拭出来ないでいる場合には、その当時の区画を存続させるのが良いとして、

夫牧民ノ職ニ任スル者、管下ノ人民既ニ已ニ開化ニ赴キ、人各々自治ノ精神ヲ有シテ進取方ヲ弁スルニ至ラハ、所謂関渉主義ヲ捨テ、一ニ其自治ニ任放シ、唯大政府ノ政令ヲ布達シテ已ムモ亦可ナリト雖トモ、人民開化ノ度斯ニ至ラサル者ニ於テハ豈此一主義ヲ拘守シテ可ナランヤ。誠ニ彼ノ赤子ヲ保スルカ如ク、左提右

挈耳提面命ノ啗ナラサル誘掖開導勸奨勉勵惟日モ足ラサルントスル者、固ヨリ当ニ然ルヘキ所ナリ。

と提言するのである。そして、鳥取の場合は「僻壤遐陬、交通ニ不便ニシテ知識ニ乏シキ人民ヲ挙テ徒ニ管地ノ大小ト治民ノ多寡トヲ量リ、之ヲ一県庁ノ下ニ轄スルハ始ヨリ布置ノ宜キヲ得タリト謂フヘカラサル者ニ似タリ」との結論に達するのである。そして、分県、再置によって「自力力食ノ道ニ就カシメ」なければならぬ、というのである。なお、この様な結論に達するには、次の様な感慨があったと復命書の末尾には書かれている。

有朋、此回巡視ノ命ヲ蒙リ親ク其地ニ就テ士族窮迫ノ景況ヲ視、地方官吏ノ哀訴ヲ聴クニ惻然タラサルナキ能ハス。然レトモ或ハ之ヲ救助シ、或ハ之ヲ他邦ニ移住セシメ其幾分ノ人口ヲ省ク等目下燃眉ノ急ヲ救フノ方略ナキニ非スト雖トモ、然レトモ本来此山陰地方ノ病根ヲ疎通シテ之ヲ医スルノ策ヲ講セスシテ、徒ニ一時ノ姑息ニ出テハ将来此地方ノ富饒開化ヲ謀ルノ道遂ニ絶エン耳。

つまり、士族授産金の交付や北海道移住などの対症療法的な対策の効果を認めつつも、根本治療的な対策としては旧来の郷土意識を保持させつつ自活の道を開く努力をさ

せ、中央政府はその後援に当るべきだといふのである。

こうした山県の考え方は、随行した内務権大書記官今村和郎と同少書記官勝間田稔兩名のそれとは全く対照的であった。両人の復命書は、鳥取県再置反対を結論としたが、その理由の一つとして「人民一部ノ請求ニ依テ之レ（鳥取県再置）ヲ左右スヘキニ非ス。若シ之レヲ左右スルカ、府県ノ広キ、士族ノ多キ僅少ノ便否ヲ以テ朝請タ求、実ニ底極スル処ヲ知ラス。洵ニ政治ノ体裁ニ於テ得策トスヘカラサルナリ」という点を挙げていた。そして、事態の打開策として鳥取地方の内、伯耆を島根県に残し、因幡を兵庫県に合併する案を出している。この判断は、きわめて実務的なものである。山県と今村・勝間田兩人とのこうした違いは、勿論立場の違いに由来するものであろうが、ここでは「不幸ノ人民ヲシテ休息生息ノ聖化ニ浴セシムルアラントヲ」願う山県が、実務官僚的な発想を取らなかったことに注目しておきたい。但し、こうした情緒的とも思われる内政理念がどの様な形で発現し、またどの様な反響を生むかは、問題ごとに考えてみなければならないことである。

ところで、以上の経過の中で、山県が地方自治というものの開化の進んだ地域で実施されるものと認識していたことにも注目したい（のちの福島事件に関して山県は一般論

としてであろうが、「法律は高尚に失し不完全⁽⁵⁹⁾」であると述べている。つまり、鳥取を分県すること自体は自治の実現ではなかったのである。分県は自治に向かわせる一階梯なのであった。そして、その開化の萌芽を彼は、当時不平士族を糾合して警戒視されていた共斃社の社員を始めとする再置派の有志者、即ち自立の意欲を有する者たちの中に見出だしていたのである。

次に、前述の復命書の中に、「曩日縷々上言セシ鹿児島県ヲ割キ宮崎県ヲ置クノ議、其理其情亦相同シ」と述べられていた宮崎県の再置問題（明治十六年五月実現）を見てみたい。この「上言」を見出すことはできなかったが、再置を目指す地元有志者と既に参事院議長に就任していた山県との出会いを紹介したい。同県は明治九年八月鹿児島県に合併されていたが、明治十三年頃から再置を請願する有志者の声が表面化した。その頃、日向出身の県会議員であった川越進や藤田哲蔵ら一五名が明治十四年七月三十日付で松方正義内務卿に宛てて提出した請願書には、分県の理由として地理的条件や鹿児島との人情の違いなどのほかに、財政上の問題が挙げられている。例えば、明治十三年度においては日向地方からの税收は総額約一〇万六一九〇円であるのに、同地への支出額総計は約九万三九四〇円で

あり、その差額一万二二五〇円は鹿児島への「補助⁽⁶¹⁾」に充てているのだという。そこで「今や地方財政の権を分与せらるゝの日⁽⁶²⁾」なのだから、請願を聞き届けていただきたいというのである。しかし、相手は何分にも薩摩出身の松方であったから「分県には極めて冷淡なる模様が窺はれて居た⁽⁶³⁾」のであった。その松方が、この年十月に長州出身の山田顕義に代わったために、彼ら「同志は聊か運動の好転すべきを予見した⁽⁶⁴⁾」という。そこで、藤田らは上京して山田に直接請願した。山田は彼らの話に「感動する色⁽⁶⁵⁾」を見せたのであるが、結局実現への力にはならなかった。請願書却下の理由についても明快な返答をしなかった模様で、その後同様の直接請願が行われた際には、山田は公務多忙を理由に面会を拒絶している。しかし、山田は必ずしも分県に消極的だった訳ではない。実は、明治十五年五月に三条太政大臣宛に山田は、宮崎県の鹿児島県からの分離独立を含む一七件の府県分合案（一三県が増置される）を提出していたのである⁽⁶⁶⁾。ところが、翌六月の閣議書には、参議兼工部卿佐佐木高行によると思われる付箋があり、そこには「一、二ノ苦情ヲ以テ分合ヲ為スヘキニ非ス。宜シク全国ノ大勢ニ注目シテ改正ヲ行フヘシ。本案ノ如キハ甚不可ナルヲ覚フ⁽⁶⁷⁾」と記してあった。太政官第二局（大書記官股野

琢・小牧昌業)の結論は、宮崎のほか富山、松本、佐賀の計四県の分県を認め、その他は不可とするものであったが、結局この時点ではすべて不可となつてしまつた。それは、佐佐木の様な反对者が参議の中に多かつたためであらう。とすれば、山田にはこれらの反对者を押し切る力量が欠けていたと見るべきであらう。因みに、この頃の山田のリーダーシップの欠如については御厨氏が既に指摘しているところである(前掲書三八頁)。

さて、こうした山田の態度に業を煮やした宮崎分県派の藤田、川越らは他の参議を訪問し、陳情を続けたのであった。藤田の日記の同年四月十一日の条には、彼らに対して山県が「既に日向分県のこととは山田と談合し、県令(渡辺千秋)のいふところによれば諸県郡に苦情ある云々との事故、他用を兼ね何んとなしに実情の地勢、人情、風俗等を視察のため一人遣す事になりし、故に過日來訪の節にも熟議為しあれば、御懸念におよばず(中略)速にこの事の行はるゝよう手段を為すべし」などと言つたことが記されている。この様な山県の態度が單なるその場しのぎでなかつたことは、同年七月二十日付の井上馨宛の彼の書翰に、

彼ノ分県説ハ日向ハ無論、其他随分事莫不都合之県モ有之哉ニ承リ及候付断然御決定相成度奉存候。(中略)

分県論ハ閣議異見モ有之歟ニ察候得共、此際分立相成候方将来ニ涉リテモ可然様洞察仕候。只地方税負担之一事耳幾何歟増加致候得共、兎角前途今日之県制ニテハ完全至極トハ難視認、孰日歟不可不為改正ト察申候。

と、述べていることから明らかである。

既に鳥取の事例において指摘したことであるが、ここで今一度確認出来る点は、山県が郷土の活性化に努める有志者を、自治の担い手となる可能性を秘めた人々として見ていた点である。さらに、そうした人々によって政府の施政上の不都合が指摘された場合に直ちに改正の途を講じる姿勢を取る点である。もっとも、これには国会開設までの時間が考慮されていたのであらう。分県の一事は、この様に山県の政治姿勢を窺わせるものであったのである。

第三の事例として、新潟県における信濃川治水問題に対する山県の態度を見てみたい。この問題については、『信濃川改良工事沿革略誌』が簡潔かつ要領を得た記述でその経過を伝えている。それによると、明治十二年十二月に開かれた第一回新潟県会(通常会)において、かつて明治八年に財政難などの理由から中止されていた分水工事の再開を満場一致で可決し、大久保内務卿に建議したという。し

たがって、この問題は全県的な問題であつた訳である。その後、同十四年四月の氾濫による中・西両蒲原郡の被害を機として、田沢与一郎、高橋健三らの地元有志者が上京し政府に再起工を請願したが、政府は「信濃川治水の一日も其忽諸に附すべからざるを知ると雖、今や信濃川測量中なれば全川測量を了り利害得失を査覈したる上に非ざれば俄に之が許可を与へ難し」との理由から、これを聞き入れなかった。山県が、北陸、山陰兩地方を巡視したことは先に触れたが、明治十四年十月に彼が三条太政大臣に提出した建言書⁽⁷²⁾によれば、「軍務ヲ省察スル」ためのこの視察において彼は「輜軒往来ノ際、地利民情ヲ諮訪シ窃ニ感スル所」があつたのである。

彼は、新潟の地を「北西溟海ニ臨ミ北陸ノ中区ニ居ル、物豊ニ地饒ニ後來北陸地方ニ於テ五方ノ薈集ヲ致シ、別ニ一大盛港ヲ成スベキモノ実ニ此ニ在リ」と見ていた。しかし、現状は「水利其処ヲ得サルヨリ游沙港口ニ堆積シテ船舶ノ通航ヲ妨ケ、運輸ノ便随テ疎通セス貿易ノ事徴々トシテ振色ナシ」という有様なのであつた。その原因は、明治十一年起業公債金募集の際に、三〇万円の新潟港修築費が予定されていたにも拘らず、その後それを新潟・群馬兩県にまたがる清水越道路建設費に振り向けてしまった点にあ

る。そして、これには「彼地ノ人民（中略）頗ル缺望ノ情アルカ如シ」と、山県は觀察した。これに如え、「越後地方、水流ノ多キ全国ニ比ナシ。川河縱横、大小数百条」という特殊事情にあり、毎年平均三万八〇〇〇余円の官費支給を受けて水害防止に当たつて来たにも拘らず、昨十三年の太政官布告第四八号によってその官費支給も廃止されたため、同地の振興はいっそう遅れるに至つたのであるという。このような結論を導き出すに当たつては、巡視中に會つた地方官吏や有志者との話し合いや、さらに山県の帰京後に上京して来た地元有志者との接触などが背景にあつたものと思われる。

新潟県会議長の山口権三郎が、明治十四年八月から九月にかけて信濃川治水費の国庫支弁請願のために出京した折の日記⁽⁷³⁾によれば、彼らは山県始め松方内務卿、土方久元同大輔、石井省一郎土木局長らの内務省関係者や伊藤参議、佐野常民大藏卿、元老院議官であつた楠本正隆、細川潤次郎ら、さらには板垣退助、中島信行らを訪ねている。その間、例えば石井局長から「四十八号ヲ以土木費廃セラル上ヘハ諸県続々苦情出ツヘシト存セシニ、石川、静岡ノ二県今其県アルノミ。越後地方ハ地租改正ニテ増額アル上ハ困難ハ察セラル。然シ諸県ノアル上ハ特別ノ詮議ハ如何ナレ

トモ制限外ナレハ必ス下附金アラント存ス」という様な希望の持てる発言を引き出す一方、土方内務大輔代理と称する滝吉弘往復課長からは「建議一条ニ付、議員出京不相成旨県令（永山盛輝）へ相達置候処、右ヲ御承知無之而御出頭ニ者如何。（中略）郵便ニ而御差出シ可然」という門前払いにも近い扱いを受けていた。そうした彼らが、「主任者モ心付サル部分迄ニ意ヲ注カル、感心ノ至リナリシ」と感激して、二時間の会談を終えた相手が、山県であった。山口日記の十月三日の条には、「午前六時山県参議ヲ訪。七時病床ニテ面謁。堤防件具陳ス。参議、巨細ニ談示、何分ニモ特別ノ僉議ヲ施サントスルニ利根川其他ノ大川モアレハ容易ノ場ニアラス、然シ何トモ遠カラス内方法ヲ設ケサルヲ得サレハ申立テ儀ハ可及評議」との言葉を得たことが書き留められている。因みに、伊藤参議は間接的に「県令ハ内務ヘ伺ヒ、内務ハ内閣ヘ伺ヒタリシ上ヘ取計ヒシ件ニテ金ハ少分ナレトモ不都合事件ナリ」との談話を彼らに伝えていた。こうした伊藤の冷静な態度は、山県建言書を受けて三条太政大臣に上答書を提出した山田内務卿にも松方大藏卿にも共通のものであった。

明治十四年十二月八日付の山田上答書には、「新潟ノミナラス愛知、長野、福岡等諸県ノ如キ其水患ノ甚シキ、堤

防費額ノ大ナル実ニ新潟ニ譲ラサル」ものがあり、さらに漸次改良工事に着手する予定であり、さらに臨時水害に際しては官費補助の道もあるとして、新潟への補助を不可としていた。一方、翌十五年三月二十五日付の松方上答書（註(79)に同じ）も、太政官布告第四八号による土木費の国庫補助廃止後といえども、信濃川、利根川、澱川、木曾川、北上川等の諸河川については内務省土木局の直轄とし、川筋改築費として不十分ながら補助を与えていること（信濃川に対しては十四年度に五万円）を最初に指摘した上で、他の河川との兼ね合いや財政難を考慮すると不可とせざるをえないと締め括っている。

以上の経過を見るに、ここでも鳥取の場合に見た様に、山県の情緒的とも思われる態度が注目されるのである。

山県は、前述の「時弊を論じ政綱を振起せんとする方法を論ず」という上奏書の中で自由民権を名目として政治運動を行う者を、「往々貧苦、自立スル能ハス、心既ニ檢束ナク、行亦儀則ナシ。徒ラニ自由ヲ以テ自ラ目スト雖トモ一事務ヲ管シ、一窮苦ヲ極フコトタモ能ハサルノ徒」と厳しく非難したが、その一方で影響力こそ小さいものの「老練ノ士」⁽⁸⁰⁾「老実ニシテ稍識見アルノ徒」⁽⁸¹⁾などの人々を見出していた。しかし、実際にはこの様な単純な区別は出来な

い。これまで述べてきた事例の中で山県が出会った人々の中には、後者でありながら前者の運動にも参加ないし関与していた者もいる。とすれば、そうした人々との間にコミュニケーションを取ったり、コンセンサスを作ったりする事が出来たという点こそ彼にとっては重要なのであった。のちに彼が自治の担い手として想定した穩健着実な人々は、恒常的な存在としてばかりではなく中央から分権された一定の装置の創出によって、その方向へと転換する人々をも含めていたのであろう。

二 参事院議長期

参事院議長としての山県の執務振りやそこでの政治姿勢については、管見の限り一次史料が乏しく必ずしも明らかではない。そこで、間接的ではあるものの、参事院が取り扱う事務を山県が議長として統轄していたことを前提として、府県会紛糾の処理を検討することによって山県のこの期間の政治姿勢を考えてみたい。なお、この時期に、のちに市制町村制や郡制、府県制の制定に際し山県の下で主要なスタッフとなった大森鍾一、久保田貫一、荒川邦蔵、中山寛六郎ら（いずれも当時、議官補）の中堅官僚を見出したことは重要である。彼らは、本稿の冒頭において指摘し

た中山の政党観に象徴される様に、欧米の学問的背景を持つつつ、あるいはその後それを得たが、政党を嫌悪する山県の政治姿勢に強い共感を抱いた。そして、山県が地方自治の立法化に乗り出した時に、その眼鏡にかなった者たちであった。そうした人材の発見と獲得も、議長として事務の統轄に当たったからこそ出来たことなのであった。

さて、参事院の機能について触れると、同院は太政官六部を継承しつつ、それをこえる権限を有した。例えば、内閣の命による法律、規則の起草、審査のほか、各省起草の法律規則の審査、元老院議決の法案の審査などを担当し、さらに行政官と司法官との間の権限上の争いや地方議会と地方官との間の法律上または権限上の争いを審理するというもの（参事院章程第八条第一）であった。

前者の点、即ち立法機能的な事務と山県との接点といえば、政治史的には集会条例の改正が重要であろう。その改正内容は、政治に関する事項を講談、論議するために結合したものをすべて政社として同条例を適用すること、所轄警察署が治安の妨害と認めれば集会、結社を不認可としたり、また政社の広告、文書発行、支社設置、他の政社との通信連絡を禁止するなど、政党勢力にとってはいっそう厳しいものになっていた。これに関して山県は、明治十五年

六月三日付で滞欧中の伊藤に宛てた書翰の中で、山田内務卿を中心とする内務省側の事情を述べたのち、「旁以て実際不得已義に付」⁽⁸³⁾参事院、元老院の議定を経て、その日公布に至ったと書き送っている。やや消極的な表現と思われるのは、伊藤留守中の改正に気兼ねしたからかも知れないが、少なくとも府県会での民権派議員の策動などの面では、こうした厳しい対応策を望んでいた筈である。それは、前述の上奏書「時弊を論じ政綱を振起せんとする方法を論ず」において、明らかである。その中で彼は、「今之（緩慢の弊）ヲ救正セント欲セハ束縛ニ非ス、压制ニ非ス、但至当公平ノ法ニ拠リ厳正明肅以テ之ヲ処スヘキノミ」⁽⁸⁴⁾と述べていたから。このほか、この年の十二月に出された府県会の会期を三〇日以内に限定することなどを主とする太政官布告第六八号や府県会議員が議案に関して他の府県会議員と連合集会することを禁じた同第七〇号などにも関わっているものと思われるが、これに対する山県の態度は明らかではない。

しかし、民権派に対する厳しい態度の一方で、地方官にも「人民ノ信用」⁽⁸⁵⁾が得られる官吏であれと厳しく要求していた。即ち、具体的には「地方官吏ハ為メニ規程ヲ立定シ、清廉ヲ務メシメ、賄賂ヲ戒メ、勉励ヲ促カシ、一身ノ

行状ニ於テモ其不品行ヲ戒シメ、之カ為メニ懲戒例厳ニシ、各矜式スル所アラシムル」⁽⁸⁶⁾ことや、「一ハ県令ヲ輔ケ警保ノ事ヲ掌リ、一ハ県令ヲ監視シテ直ニ内務卿ニ具申スル（中略）司法官」⁽⁸⁷⁾の設置、あるいは元老院、参事院の議官に地方を巡察させ「政治ノ如何ヲ検問シ、民間ノ疾苦ヲ査実シ、地方ノ情ヲ尽ス」⁽⁸⁸⁾ことに従事させることなどの提案がそれである。これから、山県が参事院議長在任中の府県会紛糾に対する参事院の裁定を意味付ける際に、こうした山県の政治姿勢を考慮に入れておきたいのである。

別表は、山県が参事院議長在任中に参事院において裁定した問題を整理したものである。県会側の申し立てはいずれも府県会規則第一条が定める「府県会ハ地方税ヲ以テ支弁スヘキ経費ノ予算及ヒ其徴収方法ヲ議定ス」⁽⁸⁹⁾との権限を、県令が犯しているというものである。まず、この別表を検討する一つの手がかりとして、最近、この第一条を分析の鍵として、居石正和氏が明治前期の太政官審理局・参事院、内閣法制局の機能を検討しているので、それに触れたい。⁽⁹⁰⁾その結論は、地方行政における「官僚支配」というものであるが、山県参事院議長長期に限れば明治十五年十二月太政官布告第六九号による地方税規則第五条第二項追加規定、即ち「前年度経費決算ノ場合ニ於テ已ムヲ得サル事

別表

裁定年月日	県	県 令	県 会 の 具 状	裁 定 結 果
15. 7. 14	和歌山	神山郡廉	ア. 土木費中の治水費の一部を灌漑工事に専断支出した。 イ. その費用負担比率(地方費8割、協議費2割)は、県会議決(同7割、3割)に違反する。	ア. 裁定外。 イ. 県会の申し立ては正しい。
15. 7. 26	秋田	石田英吉	13年度地方税収支決算の支出超過中に県会の議定を経ないものがあり、県令の専断行為である。	県会の申し立ては正しい。
15. 10. 27	福島	三島通庸	14年度福島病院費を千円とする県会議決を県令が認可せず内務卿の指揮を請い、二千円に増額したことは県会の議定権を犯す。	裁定外。
15. 11. 20	広島	千田貞暁	15年度郵便費は県令が既に駅逦総監との間で決めた実費であり、県会の議定権を犯す。	議案として議定出来る以上問題なし。
15. 11. 20	広島	千田貞暁	15年度測量費は、14年度堤防費を県会の議定を経ず、県令が常置委員会への諮問と内務卿の指揮により流用したもので、県会の議定権を犯す。	土木費という大費目内の流用は合法。
15. 11. 20	広島	千田貞暁	広島病院三次分院の払い下げ決定は県会の議定を経ていない。	14年度予算に基づくものであり、事業の執行権は県令にある。
16. 2. 22	滋賀	籠手田安定	14年度県会の会期延長に伴う会議諸費不足補充案の15年度県会への提出は県会の議定権を犯す。	県令は予算追加議案を提出すべきであり、補充議案を提出することは出来ない。
16. 4. 26	山形	折田平内	14年度土木費、郡吏員給料・旅費、庁中諸費の不足は県会の議定を経ておらず、その補充議案の15年度県会への提出は県会の議定権を犯す。	定額超過はやむを得ないものであり、県令の措置は成規通り。
16. 5. 16	三重	岩村定高	常置委員総則議案に対する県会の議定権を県令が認めないのは県会の議定権を犯す。	県会に議定権はない。
16. 7. 4	新潟	永山盛輝	15年10月の洪水による破潰提防の工費予算とその徴収方法を常置委員に付して執行した県令の行為は同年12月の太政官布告第68号の適用を受けない違法なものである。	適用を受ける

本表作成に際して、当該年度の「公文録」(国立公文書館所蔵)を利用したほか、後藤靖「資料自由民権期の府県会闘争——参事院裁定書——」(『立命館経済学』第16巻5・6号、昭和43年2月、所収)、居石正和「近代日本地方行政と官僚支配の側面——参事院及び内閣法制局裁定とその変化から——」(『島大法学』第35巻第4号、平成4年2月、所収)を参照した。

故アリテ費目中不足ヲ生スルモノアルトキハ府知事県令ハ府県会ノ議決ヲ取り其補充費ヲ徴収スルコトヲ得」という規定を重視した。この規定は、別表における秋田県会問題に対する審理を背景として定められ、この時は県会側の申し立てを是としたが、同様の問題であった山形県会の場合には、この新しい規定を適用して県会側の申し立てを却下したという。そして、そうした判断に基づいて「議会に対する行政権の優位を法的に強めた（中略）府知事県令の予算執行権に対する議会の規制力が弱められた」と⁹⁰の評價を下している。

確かに、制度論的にはその様に考えられる。しかし、府県会の議定機能は政府内部において必ずしも軽視されてはいない。次の事例は、そうした点を窺わせるものである。参事院に残された資料によれば、秋田県会の場合、参事院の裁定が下されたのち、明治十五年八月七日付で秋田県令から次の様な上申があった。

小官（秋田県令石田英吉）ニ於テハ法律外ノ地方税ヲ消費シ、管下一般ノ人民ニ対シ慙愧ニ不堪次第ニ有之（中略）右金額ヲ地方税ノ負担トシ、議案ヲ発シテ之ヲ県会ニ議定セシメントスルカ如キハ、単ニ官庁ノ便宜ヲ謀リ人民ヲ凌駕スルモノトシ、終ニハ政府ノ所為

ヲ非難スルニ至リ施政上妨害ヲ醸生スルハ必然ニシテ、殊ニ県会ハ直接人民ノ不信ヲ招キ、将来県治百般ノ事務上如何ナル影響ヲ来スモ難計（中略）小官進退ノ義ハ相当ノ御処分ヲ仰キ、右実費支出額処分ハ特別ノ御詮議ヲ以テ此度限国庫ヨリ御下渡相成様切望ニ堪ス候。

これに対する指令案として内務省は次の様な方法を考えていた。即ち、まず「不足金実費支出ノ精算報告ハ一旦取消タル上、更ニ府県会規則第一条ニ準拠シ、地方税ヲ以テ補充スル収支予算ノ議案ヲ発シ、其収支共県会ニ於テ議定セシメ候様致度」とする。これならば府県会も議定しない訳には行かないというのである。それでも県会が議定しないならば、府県会規則第三十三条第二項（府県会が法律上議定すべき議案を議定しない場合には、府知事県令はその議定を要せず内務卿に具状しその認可を得てこれを施行するといふもの）に基づいてこれを処分し、あるいは県会がその予算額全部を否決ないし一部減額するならば、同第五条（府県会の議決を府知事県令が認可できないと判断した場合には内務卿の指揮を請うとするもの）に基づいて処分することを参事院に提案していた。これに対して参事院は、「今日ノ場合ニ於テハ予メ其方法ニ付逐条指示セラル、ノ

如キハ却テ實際上差支モ可有之義ニ付」「県会ノ議定ニ付スヘキ義ト可心得事」という「大要ヲ（秋田県令に対して）示サレ置可然」との方針を示した。結局、この方針が県令に指示されている。以上の経過を見ると、さまざまな理由にも拘らず石田県令の態度は県会との正面对決を回避せんとするものであり、それに対して内務省と参事院は、細かい点で違いはあるにせよ、あくまでも県会を通じての問題解決を促していることは明らかである。恐らく、ここに示された考え方がのちに太政官布告第六八号による府県会規則追加改正に盛り込まれた府知事・県令と常置委員とによる議決権限（第三七条第二項）と府県会への事後報告となつたのであり、そこでも辛うじて府県会の存在が尊重されている。また内務省案は、のちの太政官布告第六九号

地方税規則第五条第二項追加改正の促進要因であつたと思われるが、そこでも「已ムヲ得サル事故」がある場合として、当然のことながら、この方法を多用することを戒めている。いずれにせよ、議案や報告が府県会に提出される以上、それをめぐる、あるいはそれを起因とする論戦の可能性は残されており、制度論的な解釈にも拘らず府県会の政治的活力は失われなかつたと見るべきであらう。もし仮に、これ以後府県会などの地方議会が政治的活力を低下さ

せたと見るならば、その要因は別なところに求める必要があると思われるが、今さし当たって松田宏一郎氏が指摘する様な明治十年代後半以降国会開設を見通した着実な言論を求める地方の政治状況を一要因として挙げておきたい。なお、この点は初期議会以後の府県会状況と共に後考に期したい。

別表に戻ると、山県が自ら審理委員長を務め裁定を下したものが二件ある。末尾の二つ、即ち三重と新潟がそれである。本稿は、議長として山県が事務を統轄し、その中で地方行政上の法律問題やその処理を始めとして、地方官や府県会のあり方を学んだという点を想定しているから、特に審理委員長就任という事態に重みを持たせるものではない。また、その就任事情についても明らかではない。しかし、その立場上、より直接的に問題に関与し、識見を高めたことは考えられるであらう。

参事院議長のポストは、地方問題を「平素の主論」と言い切つた山県に行政法の世界的一端を垣間見させたのである。そこでは、先の秋田県会問題の場合の様に、明らかに県令の失策と分るものもあれば、福島県会や三重県会での問題などの様に明らかに県会側の強引な主張と見られるものもあつた。中にはきわどいところで県令の不手際が解消

され、県会の申し立てが却下されたケースもある。山形県会問題がそれである。ここでは、明治十六年三月の臨時県会において明治十四年度の地方費補充議案が問題化した⁹³が、県会側は太政官布告第六九号（前述）の適用を明治十五年以降と主張したのだが、折田平内県令は同布告の発

布が明治十五年度内（明治十五年七月〜同十六年六月）である以上、それに定める「前年度」とは十四年度であると主張した。そして、結局参事院は後者を採用したのである。これには、補充費の一部が天皇の巡幸に絡むものであったことが考慮されているものと見られるから、新規定そのものの効果というよりも、むしろ解釈者の姿勢が県令に有利に作用したと見るべきものであろう。ほぼ同様のケースでありながら、滋賀県では県令が敗北している。いずれにせよ、県令の敗北はもとより、勝利の場合でも、地方行政のリーダーシップを取る者としての姿勢を山県は改めて感じ取ったであろう。先の上奏書「時弊を論じ政綱を振起せんとする方法を論ず」⁹³において、「官吏ノ法例ヲ嚴ニシ民ノ信用ヲ得ルヲ以テ第一」の急務としたことが、こうした中で確認されたものと思われる。一方、県会議員のあり方に対しても同様であろう。福島事件に関連して「無智の人民数千を煽動し上訴歎願を名とし遂に暴行を働き候」⁹⁴

河野広中（福島県会議長）らを批判し、さらに「目下の情勢にては政党処分は一刀両断の措置無之ては我帝国の独立を永遠に維持する目的は無竟束と痛心」⁹⁵したことは、そうした山県の心事を象徴するものと見てよいだろう。

なお、こうした府県会紛糾に関する参事院の裁定経過が、いずれも新聞への掲載を許され、のちに官報に登載されたことは注目される。府県会は、代議政体のいわばミニチュア版であり、来るべき国会を意識した訓練の場でもあった（この点で区町村会の機能とは比較にならない）。ここでの対立が政府によって公式に公開されていたことは、政治を志向する者に対して政治教育的な効果を始めさまざまな影響を与えたことと思われるが、時として県令の失策と民権派議員の主張の正当性を公けにする場合があり、ひいては政府批判の声をいっそう高める事態をも招きかねなかったのである（別表中、和歌山、秋田、滋賀の場合）。この頃山県は「国事ニ関シテ政府普ク人民ニ知ラシメント欲スル所ノモノヲ掲」⁹⁶げ、「政府ノ意向ヲ啓示スル」⁹⁷ものとして官報発行を提案しており、特に後者に重点を置いていた。しかし、前者の主張から敷衍すれば参事院裁定経過の官報登載は当然であったろう。とすれば、山県がその様な意味での寛容性を有した政治指導者であったことを指摘し

ておきたい。

おわりに

山県は、自らが総理大臣として臨んだ史上初の国会における予算減額問題に際して国防と治水を二大急務と主張していた。⁽⁹⁸⁾その内、後者は地方問題中の第一といつて良いだろう。そうした問題解決を自分の政策課題とするきっかけは地方自治の立法化を志向したところであり、さらにその出発点が参事院議長就任前後の地方問題への傾倒にあったのである。さしあたって、決りがちな政府（特に大蔵省）からの財政支援を制度化する努力を重ねる一方、地方自体がこれに建設的に取り組める制度的保証もまた必要なのであった。地方財政や、府県会などの協議機関の充実は不可避なのであり、その点からも地方自治の立法化という政策課題が引き出されて来るのである（地方財政の点では、明治十八年二月三条太政大臣宛に提出した意見書「地方経済改良の議」⁽⁹⁹⁾において、土地税の軽減や地方費の内教育費・衛生費の削減などを具体的に数字を挙げて提案している）。但し、その課題解決の主導権を掌握するには、明治初年以來の地方問題に由来する伊藤、井上馨らの意欲との競合関係を微妙に抱え込まねばならなかった。

次に、参事院議長就任前後の時期において、山県は自らの体験に基づいて着実な地方民の存在を確信した。彼が、市制町村制、郡制、府県制の制定に際して、やむを得ず中央集権を解くよりもむしろあらかじめ地方分権の制を敷く方が良いと大胆に発言したり、結局実現はしなかったものの府県制原案に条例制定権を盛り込むなど当時としては自治性の強い提案を行ったりしたのは、こうした人々を想定してのことだったのである。なお、その際に注意すべきことは、彼がかつて貧窮土族の救済を提唱していたにも拘らず（前述「土族救済建議」⁽¹⁰⁰⁾）、その頃には「土族ハ末ナリ。農民ハ本ナリ」（同「地方経済改良の議」）と言いつけるほどに考えが転換していたことである。つまり、彼は地方問題への傾倒により、それまで以上に広く国民に目を向けることとなったのである。恐らく、これには「方今土族ノ景況、ロニハ政談ヲ囂々スルモ業ニ勉ムルノ志薄ク、貧民ヲ怨ムルモ其力ニ食ムノ天理ヲ悟ル者少ナク（中略）人々之レヲ慙シ之レカ功勞ヲ思ヒ其就産ノ力ヲ助クル機運ニ至リ不申」⁽¹⁰¹⁾と伝えられる様な土族の実態もあずかっていたであろう。いずれにせよ、山県の地方問題理解は、民衆への認識なくしてはあり得なかったのである。山県の言う超然主義には右の様な実体的な面があったのである。しかし、そうした理

念を市制町村制や郡制、府県制においてある程度実現したにも拘らず、現実の府県会や市会、町村会での政党者流の動向によって裏切られたと判断した場合には、呵責ない批判が出て来ることとなる。一方、地方官に対しても、あるべきリーダーシップの發揮を求めていた様に思われる。この点に関して想起されるのは、明治二十二年十二月に行われた地方官の大異動である。合計一九人の異動が同日（二十六日）に発令されている。この頃、山県は一〇カ月にわたる欧州巡遊から帰国したばかりであった。したがって、この異動案は実際には彼の留守中に内務省の地方局（局長は末松謙澄）辺を中心として進められたものと思われるが、彼はこの異動の最高責任者であり、滞欧中にその案を知っていた筈であるから、彼の意向がある程度反映されていることは間違いない。彼の意向とは、先の上奏書「時弊を論じ政綱を振起せんとする方法を論ず」の中において示された「冗官ヲ沙汰シ、又出身若クハ昇級ニ当テ各自試験法ヲ立テ、廉恥心ヲ養フカ為メニ退隠俸ヲ定ムル」⁽¹⁰⁾との合理的な考え方に基づくものである。異動者の内、一〇人に及ぶ非職処分者や元老院議官転出者の場合には、これにより官途を全く離れた者はほとんどいないとはいふものの（埼玉県知事から非職となった吉田清英のみが非職満期後の明治二十五年に

退官）、情実を離れた処分ないし人事の刷新という性格を有するものではなかったかと思われるのである。例えば、奈良県知事から元老院議官に転出した税所篤の場合、文政十年（一八二七）生まれという年齢が問題とされたのであろう。つまり老朽淘汰である。この人事は、異動全体への不満と共に維新以来の税所の功績を思いやる伊藤の憤懣を招いたが、見方を変えれば、それほど情実を離れたものであったということであろう。また、長崎県知事から非職となった日下義雄の場合には、同市の上水道建設をめぐる彼の進め方が問題視された様である。⁽¹¹⁾その他、秋田県知事の青山貞（元老院議官に転出）の場合には、県会騒動のため県会議長が全国で唯一つ憲法発布記念式典に欠席したという不祥事⁽¹²⁾が、徳島県知事の酒井明（非職）の場合にはリユーマチを病んでいるという事情がそれぞれ考えられる。こうした異動を断行した山県の政治姿勢も、参事院議長期の彼の地方問題への傾倒から考えると理解しやすいのである。また、例えばのちの府県制原案に府県知事の府県会議長兼任案を盛り込もうとしたことも同様であろう（結局実現はしなかった）。これに関して付言すると、この様なリーダーシップに対する理念は、のちに第一議會を前にして貴族院議長就任を伊藤に懇請した彼の態度の背後にもあったと思

われる。初代総理大臣を務めた伊藤の、格下のポスト就任に伴う不快感に対する配慮が山県に欠けていたとは思えないから、これを長派としての一体感と共に彼の理念から理解したのである。さらに、この様な姿勢は彼の政党批判と相俟って、よりいっそう地方官の彼に対する信頼感を高めたであろう。思えば、明治十年代の地方官は、のちの国会開設に先立って府県会という議事機関において政党勢力と対決して来た者たちであった。その彼らを厳正な基準で評価しようとする試み、他方議事紛糾をもたらす勢力には断固として譲らない姿勢は、のちに山県系あるいは山県閥と呼ばれた人的結合の一因をなすものである。例えば、第一議會における予算の減額修正による成立と解散の回避は自由党の一部と山県との妥協の産物であるが、これによって山県への信頼感が揺らぐことはなかった。その背後には、従来府県会においても予算「原案之二十分ノ一ヤ十五分ノ一ハ減額ヲ許可スルノ例」⁽⁹⁾があり、地方官こそが最もその苦しみを痛感していたからである。最も政党排除色の強い山県の超然主義（佐々木隆『藩閥政府と立憲政治』二六―二七頁、吉川弘文館、平成四年）は、それゆえにこそプラスに作用する一面を有していたのである。

さて、こうして山県は地方自治の立法化に取組みはじめ

る訳であるが、今まで述べて来た彼の考え方がのちに成立した市制町村制や郡制、府県制にどの様に盛り込まれたのか、あるいは盛り込まれなかったのか、そこに見られる政治がどの様なものであったのか等々については、これを今後の課題としたい。

注

(1) 岩波新書、岩波書店、昭和三十三年。

(2) 状況が違うとはいえ、野田宣雄氏は今日の政治状況を批判しつつ、これまで恵まれた出自を持ち、知的で権力に淡白な政治家が、国や公共の利益を害して来たと述べている。なお、その一例として、かつて東京都知事であった美濃部亮吉を挙げている点は地方自治史の上では興味深い。同氏「指導者民主主義の樹立を急げ——情性的な知識人、革新思考パターン——」『THIS IS 読売』平成四年十一月号所収。

(3) 註(1)一九三―一九四頁。

(4) 中山は、安政二年（一八三五）下総国（現、茨城県）猿島郡生れ。明治七年開成学校入学。同十年ハーバード・ロースクールに留学（三年間）。帰国後、太政官正院法制局御用掛、参事院議官補などを経て、十六年山県内務卿（のち大臣）の秘書官に就任し、山県の地方視察や洋行にしばしば随行した。山県の総理大臣就任と共にその秘書官とな

り、二十六年山県司法大臣の辞任後に芳川顯正が後任となるとその秘書官に就任した。のち、会計検査院に転じ官途を終えた。昭和九年死去。

- (5) 「中山寛六郎文書」(東京大学法学部近代日本法政史料センター原資料部所蔵) マイクロリール三—三、「一三六中山寛六郎書翰」の第三番書翰。以下、同文書を「中山文書」と略す。なお、本稿においては史料の引用に際し、原則として漢字は新漢字に改め、かなは未刊史料の場合にはカタカナに統一し、既刊史料の場合にはその表記に従った。句読点は、筆者が適宜補った。

- (6) 『岡義武著作集 第二巻 明治政治史Ⅱ』(岩波書店、平成四年) 一一五頁。
 (7) 吉川弘文館、昭和三十六年。
 (8) 同右、一一九頁。
 (9) 同右、一二〇—一二二頁。
 (10) 池田宏編『大森鍾一』(非売品、昭和五年)。
 (11) 「中山文書」マイクロリール五—二一、一七五—四。
 (12) 「山県有朋と地方自治制度確立事業——明治二一年の洋行を中心として——」『史学雑誌』第一〇〇編第四号、平成三年四月、所収。
 (13) 村松岐夫『地方自治』(東京大学出版会、昭和六十三年) 八二—八三頁。
 (14) 近代日本研究会編『年報・近代日本研究・一九八五年』本外交の危機意識』(山川出版社、昭和六十年) 所収。

- (15) 註(5)、第六番書翰。
 (16) 『山県公のおもかげ 附追憶百話』(偕行社編集部、昭和五年)。

- (17) 同右、二六頁。
 (18) 註(11)、一七五—一。
 (19) 東京大学出版会、昭和五十五年。
 (20) 「徴兵制度及自治制度確立ノ沿革」、国家学会編『国家学会創立満三十年記念明治憲政経済史論』(原書房復刻、明治百年史叢書第二四八巻、昭和五十一年) 所収。
 (21) 坂根義久校注『青木周蔵自伝』(東洋文庫一六八、平凡社、昭和四十五年) 二三—二四頁。
 (22) 明治十七年七月七日付書翰、「青木周蔵関係文書」(国立国会図書館憲政資料室所蔵) 中「一三山県有朋書翰」の第三番書翰。以下、同文書を「青木文書」と略す。
 (23) 同右、第一番書翰。
 (24) 註(11)、一七五—五。
 (25) 註(21)、四九頁。
 (26) 同右。
 (27) 宮内庁『明治天皇紀』第三(吉川弘文館、昭和四十四年) 七四二—七四四頁。
 (28) 「青木文書」所収「六木戸孝允書翰」中の第八番書翰。木戸公伝記編纂所『木戸孝允文書』(日本史籍協会、昭和五年) 第六、四一—四一四頁。
 (29) 同右、第一一番書翰。同右書第七、二五六頁。

- (30) 井上馨侯伝記編纂会『世外井上公伝』第二卷(原書房復刻、昭和四十三年)七五九頁。
- (31) 「三条家文書(書翰の部)」(国立国会図書館憲政資料室所蔵)第七冊「二七九井上馨書翰」の第三番書翰。
- (32) 「青木文書」中「四井上馨書翰」の第四番書翰。
- (33) 「沖守固文書」(国立国会図書館憲政資料室所蔵)中「二井上馨書翰」の第四番書翰。
- (34) 「品川弥二郎関係文書」(国立国会図書館憲政資料室所蔵)中「二六青木周蔵書翰」の第九番書翰。以下、同文書を「品川文書」と略す。
- (35) 「三新法に関しては、坂井雄吉「明治地方制度とフランス」(日本政治学会編『年報政治学一九八四 近代日本における中央と地方』岩波書店、昭和六十年、所収)、小路田泰直「三新法体制に関するノート」(奈良女子大学文学部研究年報)第三三号、平成二年三月、所収)等を参照した。
- (36) 春畝公追頌会『伊藤博文伝』中巻(統正社、昭和十五年)一〇七頁。
- (37) 註(32)、第一番書翰。
- (38) 「国会開設に関する建議」(大山梓編『山県有朋意見書』、原書房、昭和四十一年、所収、以下、同書を『山県意見書』と略す)八七頁。島海靖『日本近代史講義』(東京大学出版会、昭和六十三年)一〇四頁。
- (39) 同右建議。
- (40) 升味準之輔『日本政党史論』第二卷(東京大学出版会、山県有朋と地方自治制度確立事業(長井)
- 昭和四十一年)五六―八四頁、村瀬信一「議員選挙の導入と変容——府県会選挙から衆議院選挙へ」(近代日本研究会編『年報・近代日本研究・一四 明治維新の革新と連統——政治思想状況と社会経済——』山川出版社、平成四年、所収)等を参照した。
- (41) 註(38) 建議、八五頁。
- (42) 註(38) 建議に同じ。
- (43) 徳富猪一郎『蘇翁夢物語——わが交遊録——』(中公文庫、中央公論社、平成二年)五三―五四頁。
- (44) 註(19)、二八―二九頁。
- (45) 『山県意見書』一〇八―一二三頁。
- (46) 同右、一〇五―一〇七頁。
- (47) 註(45)、一二二頁。
- (48) 同右。
- (49) 同右。
- (50) 同右。
- (51) 同右。
- (52) 伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』第八卷(塙書房、昭和五十五年)一〇六頁。
- (53) 明治十五年八月四日付山県有朋・井上馨・山田顕義宛伊藤書翰、註(36)、二八二頁。
- (54) 明治十五年八月二十七日付山田顕義宛伊藤書翰、同右、三〇四頁。
- (55) 以下の記述に際しては、鳥取県『鳥取県史』近代第二卷

政治篇（昭和四十四年）一五—一九頁、を参照した。

- (56) 「鳥取県再置ノ件」（明治十四年公文録太政官九月第一「請求記号二A—一〇—公二九二三所収、国立公文書館所蔵）所収。

- (57) 「視察復命書」（明治十四年八月十八日付）、以下、同右。

- (58) 註（56）、山県復命書。

- (59) 明治十六年一月二十二日付伊藤宛山県書翰、註（52）、一〇九頁。

- (60) 以下の記述に際しては、松尾宇一『宮崎県五十年史』（宮崎県五十年史編集会、昭和九年）を参照した。

- (61) 同右、一四八頁。これは、明治十四年七月三十日付の松方内務卿宛の分県請願書の一節である。

- (62) 同右、一四七頁。

- (63) 同右、一五三頁。

- (64) 同右。

- (65) 同右、一五四頁。

- (66) 「府県分合及府県会議ノ件」（明治十六年公文録内務省五月第二「請求記号二A—一〇—公三四七八所収、以下、註（56）に同じ）所収。

- (67) 同右。

- (68) 註（60）、一五九—一六〇頁。

- (69) 「井上馨関係文書」第三〇冊（国立国会図書館憲政資料室所蔵）所収。以下、同文書を「井上文書」と略す。

- (70) 武藤喜一編、信濃川大河津分水工事竣功式協賛会、大正

十三年。

- (71) 同右、一五頁。

- (72) 「山県参議建議信濃川疎通ノ件、内務大蔵両卿上答書」（明治十五年公文録太政官三月四月全「請求記号二A—一〇—公三三二一所収、以下、註（56）に同じ）。

- (73) 「信濃川治水費の国庫支弁請求の建議と山口議長の出京日誌」（新潟県『新潟県史 資料編一五 近代三 政治編 I』昭和五十七年所収）。

- (74) 同右、一七六頁。

- (75) 同右。

- (76) 同右、一七七頁。

- (77) 同右。

- (78) 同右、一七五頁。

- (79) 註（72）に同じ。

- (80) 『山県意見書』一〇八頁。

- (81) 同右。

- (82) 同右。

- (83) 註（52）、一〇五頁。

- (84) 『山県意見書』一一二頁。

- (85) 同右。

- (86) 同右。

- (87) 同右。

- (88) 同右、一一—一二頁。

- (89) 「近代日本地方行政と官僚支配の一側面——参事院及び

内閣法制局裁定とその変化から——」『島大法学』第三五卷第四号、平成四年二月、所収。

(90) 同右、一八二頁。

(91) 「参事院書類明治十五年指令公文録内務部」請求記号二A—三四—二—単—一五九四、以下、註(56)に同じ。

(92) 「近時政論考」考(一)——陸羯南における『政論』の方法——『東京都立大学法学会雑誌』第三三卷第一号、平成四年七月、所収。

(93) 『山県意見書』一二二頁。

(94) 註(59)に同じ。

(95) 同右。

(96) 「官報発行の建議」(明治十五年三条太政大臣宛)、『山県意見書』一二七頁。

(97) 同右。

(98) 明治二十四年一月二十四日付松方正義宛山県書翰(松方峰雄他編『松方正義関係文書』第九卷一四八頁、大東文化大学東洋研究所、昭和六十三年、以下、同文書を『松方文書』と略す)。同二月二十六日付同右(同一五八頁)。

(99) 『山県意見書』一四、一一一五九頁。

(100) 明治二十一年十一月二十日元老院での山県の演説の一節。明治法制経済史研究所編『元老院会議筆記』後期第三三卷(元老院会議筆記刊行会、昭和六十三年)一九七一—一九八頁。

(101) 『山県意見書』一四二頁。

山県有朋と地方自治制度確立事業(長井)

(102) 明治十五年二月二十四日付品川弥二郎宛北垣国道(京都府知事)書翰(『品川文書』中「二八五北垣国道書翰」の第五番書翰)。

(103) 註(84)に同じ。

(104) 明治二十三年一月十二日付井上馨宛伊藤書翰(「井上文書」第七冊)。

(105) 明治二十三年一月一日付松方正義宛伊藤書翰、『松方文書』二一八頁。

(106) 拙稿「山県有朋と地方自治制度確立事業——地方債構想を中心として——」(『日本歴史』第五三五号、平成四年十二月、所収)参照。

(107) 註(12)、拙稿参照。

(108) 明治二十三年二月五日付中山寛六郎宛酒井明書翰、「中山文書」中「三一八酒井明書翰」の第一番書翰、マイクロリール三—八。

(109) 明治二十四年一月十六日付中山寛六郎宛船越衛(石川県知事)書翰、「中山文書」中「四一九船越衛書翰」の第三番書翰、マイクロリール三—九。

本稿は、安岡昭男教授の博士課程でのゼミ(法政大学図書館所蔵「田中光顕関係文書」中の山県有朋自筆書翰輪説)に参加している柏木一朗、富塚一彦、川畑恵、土井康弘の諸学兄の各回の報告に啓発されていることを記し、感謝申し上げます。なお、本稿は鈴浜財団より助成金を受けた研究の一部である。